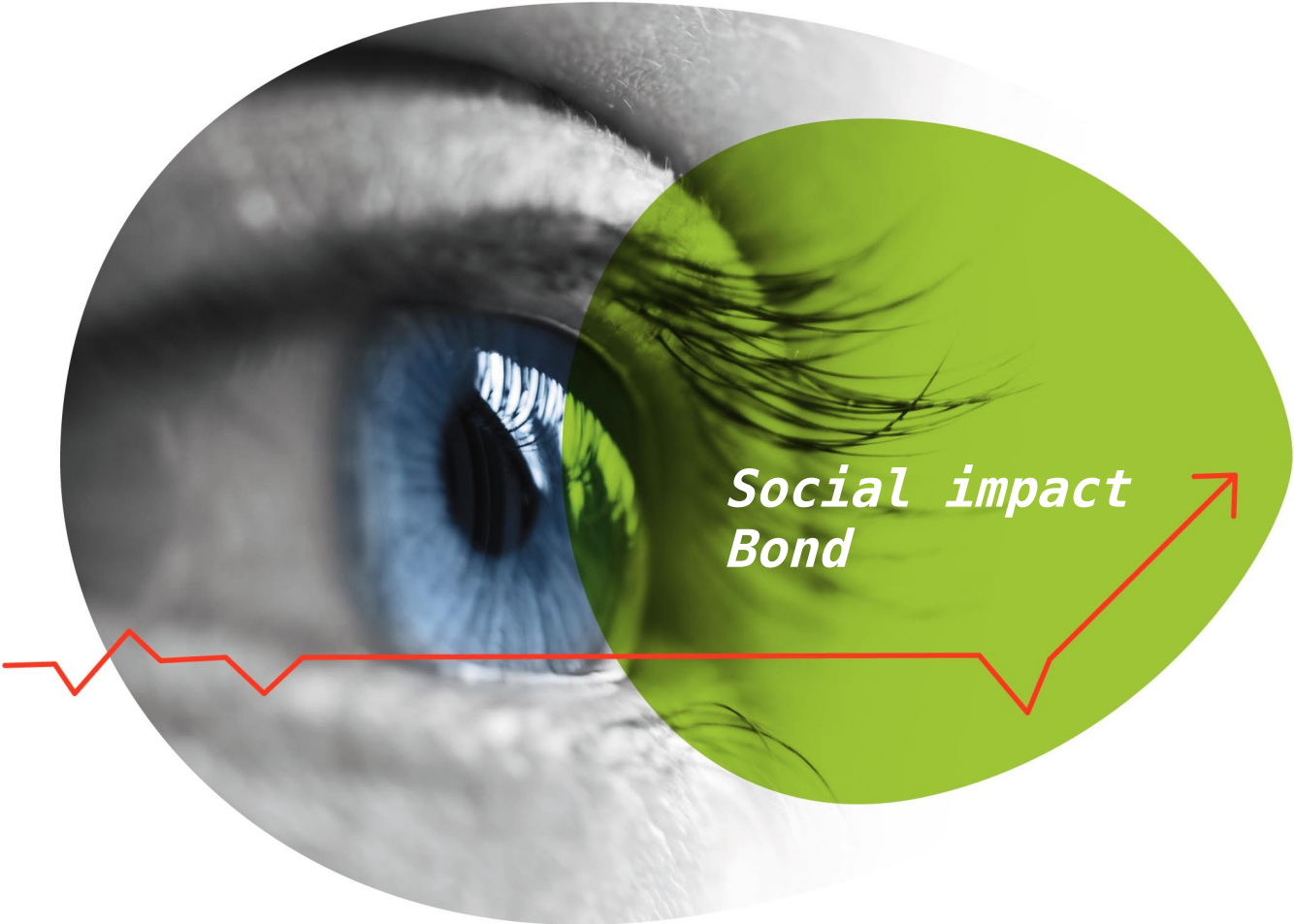


Analyse

A large graphic of a human eye. The right side of the eye is covered by a solid green oval. A red line graph, resembling a stock market trend, is drawn across the eye. It starts on the left, fluctuates slightly, then rises sharply to an arrowhead pointing towards the top right corner of the green oval.

*Social impact
Bond*

Véritablement de la finance
sociale ?

Pour les uns, le Social Impact Bond, c'est la nouvelle philanthropie : efficace, professionnelle, axée sur les résultats. Elle est révolutionnaire car elle permet aux pouvoirs publics de récolter des fonds pour mettre en œuvre des programmes sociaux innovants, sur le long terme, et ce, sans prendre de risques.

Pour les autres, c'est une intrusion inacceptable du capital privé dans des domaines qui relèvent de l'intérêt général, soit une capitalisation du social.

Dès lors, comment se positionner par rapport à l'émergence de ce nouvel outil ?

En quelques mots :

- Les *Social Impact Bonds* sont une nouvelle approche d'investissement social.
- Centrés sur la mesure de l'impact social, des partenariats public-privé-entreprises sociales sont créés afin de répondre à certains maux sociaux.

Mots clés liés à cette analyse : Finance éthique et solidaire, Obligations, Finance et société

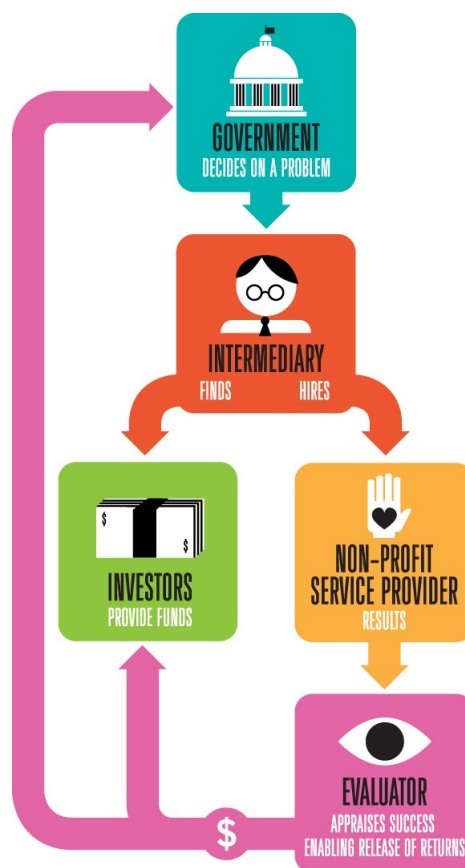
1 Un mécanisme innovant

1.1 Qu'est-ce qu'un *Social Impact Bond* ?

Le *Social Impact Bond* (SIB) est un mécanisme financier qui repose sur la mesure de l'impact social de projets sociaux :

- Des investisseurs privés financent un programme social ;
- Un opérateur social est désigné pour mettre ce programme en œuvre ;
- Les pouvoirs publics ne remboursent l'investissement (à l'investisseur privé) qu'à la condition que les objectifs sociaux prédéfinis aient été atteints.

La logique sous-jacente est que, si les objectifs sociaux sont atteints, les pouvoirs publics réalisent des économies (du fait de la réduction de leurs dépenses). Ainsi, les pouvoirs publics transfèrent le risque de réussite vers les investisseurs : ils ne réalisent une dépense que lorsque l'impact social escompté est réalisé.



*Source : Harvard Magazine,
Social Impact Bonds*

C'est donc un partenariat multilatéral qui lie le pouvoir public, l'investisseur privé et l'opérateur social autour d'un projet social.

Interviennent aussi dans ce partenariat :

***Social Impact Bond : Véritablement
de la finance sociale ?***

- Un intermédiaire, qui met en contact le pouvoir public avec des opérateurs sociaux et des investisseurs. Il peut s'agir d'un acteur privé, de consultance, d'un acteur académique... ;
- Un évaluateur indépendant, qui évaluera la réalisation des objectifs.

1.2 Un exemple belge

Pour illustrer le mécanisme, voici les rôles des différentes parties prenantes dans le cas de l'unique SIB belge, « DUO for a JOB ».

- Actiris – en tant que pouvoir public – a conclu un partenariat avec DUO for a JOB pour améliorer la mise à l'emploi des primo-arrivants en Belgique. Actiris n'investit provisoirement rien dans le programme. Il remboursera l'investissement avec un taux d'intérêt préétabli en cas de succès.
- DUO for a JOB – l'opérateur social – met en œuvre un programme de mentoring intergénérationnel.
- Kois Invest – l'investisseur – investit dans la mise en œuvre du programme. Il sera remboursé par Actiris à terme, et avec un taux d'intérêt préétabli, si le programme a permis d'atteindre les objectifs prédéfinis.
- L'Observatoire de l'Emploi – l'évaluateur – est chargé d'évaluer l'impact du programme. Il intervient à 2 étapes : lors de la construction du partenariat, il aide à choisir les variables qui permettront de mesurer le succès du programme ; lors de la clôture du programme, il devra vérifier si les objectifs préétablis seront atteints.
- Tout cela a eu lieu sous l'impulsion du SIBIO (Social Impact Bond Intermediary Organization) – l'intermédiaire –, un *think tank* bruxellois ayant bénéficié du soutien de la Fondation Roi Baudouin en vue de réaliser un SIB en Belgique.

1.3 Champs d'application du SIB

Dans certaines situations sociales, où le but social est bien défini et fait consensus ; où le public cible est bien défini et les résultats sociaux sont mesurables ; et où l'on peut espérer des retours sur investissement en cas de succès, les SIB semblent constituer un outil prometteur¹. Les secteurs d'intervention cités ci-dessous sont adaptés car ils répondent à ces critères.

- Le problème des sans-abris (voir SIB Greater Authority London, à Londres) : certains sans-abris bénéficient de services sociaux (logements, soins de santé) – ce qui représente un certain coût –, or il peut s'avérer moins dispendieux de les loger de manière permanente, ce qui permettrait notamment d'organiser plus efficacement les services de santé. Le public cible est bien défini : les sans-abris chroniques, principalement présents dans les grandes villes. Les résultats sociaux sont mesurables (nombre de sans-abris placés en logement fixe...)
- La délinquance juvénile (voir SIB Rikers Island, aux États-Unis) : il peut être pertinent de mettre en œuvre des programmes de réinsertion en faveur des jeunes délinquants qui risquent de récidiver et, donc, de passer une partie de leur vie adulte en prison. Ainsi, certains coûts sont évités (juridiques, coût d'une place en prison...) par suite de la diminution de la récidive. Par ailleurs, une bonne réinsertion socioprofessionnelle peut générer des revenus pour l'État. Là aussi, il existe des indicateurs permettant de mesurer l'impact des programmes (taux de récidive de la population bénéficiaire, taux de remise à l'emploi, nombre de personnes ayant repris une formation...).
- Le chômage (voir DUO for a JOB, en Belgique) : améliorer la mise à l'emploi des chômeurs permet d'éviter des dépenses publiques importantes en allocations de chômage et autres services sociaux. La mise à l'emploi produit par ailleurs des ressources financières supplémentaires (impôt sur le revenu, cotisations sociales...). Dans ce cas aussi, le public cible est bien identifié. De surcroît, la mesure d'impact social peut reposer sur des indicateurs chiffrés pertinents (taux d'emploi, durée de l'emploi, conditions salariales...).

2 Tour d'horizon

Les SIB sont apparus au Royaume-Uni en 2010 lorsqu'une ONG (Social Finance UK) a lancé un projet de diminution de la récidive criminelle en partenariat avec la prison de Peterborough.

¹ DENOËL N., *Developing Social Impact Bonds in Belgium*. Master in Management Science Thesis. Louvain-la-Neuve : Louvain School of Management, 2014.

Depuis lors, le concept s'est répandu à travers le monde entier. On recense, depuis lors, 12 projets développés au Royaume-Uni, 5 aux États-Unis, 3 en Europe (Allemagne, Pays-Bas et Belgique) et 2 en Australie².

Dans le monde académique, la Harvard Kennedy School s'y intéresse : elle a développé un centre technique d'assistance pour les SIB, et accompagne des pouvoirs publics dans la construction d'un tel modèle.

Le modèle a aussi pu être adapté aux pays du tiers monde, où le Center for Global Development, un centre de recherche international indépendant, s'est réapproprié le concept sous le nom de « *Development Impact Bonds* ». C'est le même mécanisme que celui des SIB, mais appliqué à des objectifs de développement international. Il n'est, dès lors, plus limité à des pouvoirs publics : il peut aussi impliquer des organisations internationales ou encore des donateurs. Le ministère de la Santé du Mozambique a été le premier à développer l'outil, dans le cadre d'un programme de lutte contre la malaria.

3 Les questions que suscite le SIB

3.1 Philanthropie ou produit d'investissement ?

Le SIB est-il un produit financièrement intéressant ? En général, l'outil est présenté comme offrant un rendement assez limité, apte à n'attirer, dès lors, que des investisseurs philanthropes. En effet, tout le risque d'un SIB est supporté par l'investisseur (comme dans le cas d'une action), mais son rendement potentiel est plutôt proche de celui d'une obligation (5,4 % dans le cas de DUO for a JOB). Par ailleurs, il n'y a pas de marché secondaire pour les SIB (l'investisseur ne peut donc en aucun cas revendre son SIB). Pas très attrayant, donc, pour les investisseurs qui ne recherchent que le profit.

Cependant, cette description généralement avancée n'est peut-être pas très réaliste. Le cas suivant en témoigne. Goldman Sachs, banque d'investissement connue pour s'être enrichie sur le dos de la crise financière, a investi, en 2012, dans un SIB dont le rendement est appréciable. En effet, sur la base d'un investissement dans le programme de 9,6 millions de dollars, la banque gagnera, dans le meilleur des cas, 2,1 millions de dollars et perdra, dans le pire des cas, 2,4 millions de dollars (car elle

2 TOMKINSON E., Social Impact Bond UK v. world map [en ligne]. Disponible sur : <http://emmatomkinson.com/2014/02/14/social-impact-bond-sib-uk-v-world-map/> (consulté le 17/09/2014)

bénéficie d'une garantie sur 7,2 millions de dollars). Ce type de configuration est déjà nettement moins risqué, et le rendement financier est – en cas de réalisation des objectifs sociaux – non négligeable.

Notons, à cet égard, que le risque pris dépend, entre autres, de l'expérience de l'opérateur social et de la connaissance développée par rapport au type d'intervention sociale. Si certains SIB peuvent s'avérer très risqués car l'intervention sociale convenue est totalement innovante, d'autres le seront beaucoup moins car l'on connaît mieux les chances de réussite du programme d'intervention qui sera réalisé. Le programme social développé au sein d'un SIB peut, par exemple, être inspiré par de bonnes pratiques identifiées à l'étranger. Il se peut aussi que l'opérateur social ait déjà développé un historique d'intervention sur le programme sélectionné – l'impact social, et, avec lui, la rentabilité du programme, est alors plus prévisible.

3.2 Vers une privatisation du secteur social ?

Le débat que nous rapportons ici est de nature idéologique. Les plus frileux dénoncent la privatisation, la commercialisation ou encore la spéculation sur des compétences qui doivent rester exclusivement publiques pour défendre l'intérêt général. Aux antipodes, les porteurs de SIB avancent des arguments alléchants : le mécanisme favorise l'innovation, des programmes préventifs plutôt que curatifs, une approche orientée sur les résultats et, donc, une meilleure allocation des ressources...

Il nous semble important de garder à l'esprit que, sachant qu'aucun cadre légal n'existe pour ce type de produit, tout repose sur la manière de construire les partenariats et les pratiques. Le pire comme le meilleur sont donc possibles.

4 Arguments en balance

L'objet de cette analyse n'est en aucun cas de trancher le débat. Nous tenterons néanmoins de présenter les principaux avantages et désavantages qui peuvent être avancés par les défenseurs et les détracteurs de ce modèle.

Les arguments favorables aux SIB sont les suivants :

- Les **ressources financières** : dans un contexte de carence des finances publiques, l'investissement de fonds privés permet de réaliser des programmes qui, sinon, n'auraient pas bénéficié de financement.
- Par ailleurs, se situant dans le secteur de la philanthropie, le SIB présente l'avantage de pouvoir être réinvesti en cas de succès. Les philanthropes peuvent donc disposer de **ressources financières renouvelables** pour des projets sociaux.
- Les contraintes de **gestion des finances publiques** : l'annuité des finances publiques – le fait qu'au cours d'une année chaque dépense doit être justifiée

– constitue une contrainte importante pour les élus. En résultent, par exemple, des difficultés pour le financement de programmes de prévention, dont les résultats ne sont visibles qu'en fin de programme. Les SIB offrent une réponse adaptée à cette difficulté puisque la dépense a lieu lorsque les résultats sont obtenus.

- L'**externalisation du risque** : le risque repose sur l'investisseur et non sur le pouvoir public.
- Les programmes sont généralement d'ordre **préventif** (et donc souvent moins coûteux que des programmes curatifs).
- L'approche basée sur la **mesure des résultats** permet de s'assurer de la bonne affectation des ressources et entraîne une professionnalisation des secteurs publics et associatifs.
- Le mécanisme permet de tester des programmes sociaux **innovants**.

Cependant, de nombreux contre-arguments sont invoqués :

- Le **champ d'application limité** des SIB : ils ne sont adaptés qu'aux situations dans lesquelles (i) le problème social, après débat politique, fait l'objet d'un consensus ; (ii) on peut identifier une population cible, et (iii) les résultats de l'action sociale sont évaluables (il est recommandé de constituer des groupes-contrôles représentatifs afin de garantir la qualité de l'évaluation).
Le secteur de l'éducation, par exemple, ne se prête pas bien aux SIB puisqu'il n'y a pas de consensus sur la manière de mesurer le lien entre la qualité de l'éducation et les différentes variables qui influencent la réussite des élèves – formation et encadrement des professeurs, milieu familial, niveau de formation des parents, motivation des élèves, nationalité, genre...
- Les **défauts inhérents à l'évaluation de l'impact social**. En effet, les évaluations d'impact social sont nécessairement partielles (elles se limitent aux aspects que l'on veut évaluer) et biaisées (elles sont toujours en partie qualitatives ; or les évaluations qualitatives comportent de nombreux biais).
- Le **risque d'écramage** : le risque existe que le public cible du programme soit celui dont le problème social est le plus facile à régler. Reprenons l'exemple de DUO for a JOB : si l'échantillon de primo-arrivants avait été sélectionné de manière biaisée, il aurait pu se concentrer sur les primo-arrivants présentant les meilleures aptitudes pour se mettre rapidement à l'emploi (une bonne connaissance de la langue par exemple). Pour éviter de telles dérives, il est important que les partenaires spécifient le public ciblé de manière précise.
- La **frilosité à l'innovation**. Les investisseurs privés étant ceux qui supportent le risque dans le modèle SIB, ils auront tendance à sélectionner des programmes qui ont déjà fait leurs preuves ailleurs, et pourraient présenter une certaine aversion à l'innovation.

- Le **coût élevé de la mise en œuvre** : les caractéristiques des projets SIB sont telles que ceux-ci requièrent un traitement juridique et un processus d'évaluation qui doivent être minutieusement menés et représentent donc un coût élevé.
- La **privatisation des services publics** : n'y a-t-il pas un risque de voir le secteur public se décharger de plus en plus de ses responsabilités en transférant des missions qui lui sont historiquement confiées à des acteurs privés ?
- La **marchandisation de l'action sociale** : les SIB pourraient-ils favoriser les actions sociales rentables au détriment de celles qui le sont moins ? En effet, si les fonds investis dans les SIB le sont dans une logique de minimisation du risque et de maximisation du profit, ce pourrait être le cas.

5 Conclusion

Trop souvent, les SIB sont présentés de manière antinomique par les promoteurs et les réfractaires : pour les uns, il est par excellence l'outil social innovant, efficace, philanthrope... tandis que, pour les autres, il signe la privatisation des compétences publiques et la marchandisation des actions sociales.

Or, le SIB n'est ni la panacée, ni un concept diabolique. Tout dépend de l'usage qu'on en fait. En effet, l'outil peut être conjugué sous une infinité de formes.

Ce qui est certain, c'est que le SIB a le mérite de mettre des acteurs de mondes parfois fortement cloisonnés (associatif, privé et public) autour de la table pour construire un partenariat. Rien qu'à cet égard, l'outil est innovant et peut conduire à la construction de programmes qui n'auraient, sinon, probablement jamais vu le jour.

*Marie-Bénédicte de Ghellinck
septembre 2014*

Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.

Cette analyse s'intègre dans une des 3 thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :

Finance et société :

Cette thématique s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.

Finance et individu :

Cette thématique analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires « classiques », l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins pour mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.

Finance et proximité :

Cette thématique se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteurs et consommateurs et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.

Depuis 1987, des associations, des citoyens et des acteurs sociaux se rassemblent au sein du Réseau Financité pour développer et promouvoir la finance responsable et solidaire.

Le Réseau Financité est reconnu par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.